

Juridikavdelningen
Tina Svensson
010-454 22 73

Serienummer PRS 2018:4

Hur omprövning av bostadstillägg ska göras vid ändrade förhållanden när det finns en retroaktiv period som innefattar både ökad och minskad förmån

Pensionsmyndighetens ställningstagande

Omprövning vid ändrade förhållanden som innebär att förmånen ska öka respektive minska från olika tidpunkter inom den retroaktiva perioden ska göras på så sätt att förändringar under hela perioden beaktas och bostadstillägget beräknas utifrån en summering av ökningar och minskningar.

Bakgrund

Inom Pensionsmyndigheten pågår ett arbete med att bygga ett nytt beräknings- och handläggningssystem för hanteringen av bostadstillägg till pensionärer. I samband med arbetet har det uppmärksammats att vår nuvarande tillämpning inte rimmar väl med Pensionsmyndighetens ansvar att se till att utbetalningar från socialförsäkringssystemen är riktiga. Tillämpningen orsakar också olägenheter för våra förmånstagare.

Efter införandet av tillsvidarebeslut (2012) handlar administrationen av bostadstillägg i stor utsträckning om omräkningar. Dessa omräkningar sker när förmånen ska omprövas på grund av förändrade förhållanden och genomförs maskinellt eller manuellt. I princip ska bostadstillägget nybeviljas endast en gång, om inte bostadstillägget har dragits in av någon anledning. I och med det nya beräknings- och handläggningssystemet för bostadstillägg har vi anledning att tro att vi kommer få in uppgifter om ändrade förhållanden i än större utsträckning eftersom vi kommer påminna förmånstagarna att anmäla förändringar på regelbunden basis (ett så kallat beståndsvårdsutskick). Redan i dagsläget avser anmälningar av de ändrade förhållandena ofta olika faktorer som alla ändras från olika tidpunkter, men som anmäls samtidigt vid en senare tidpunkt.

Detta rättsliga ställningstagande besvarar frågan hur vi ska hantera dessa omräkningar för den retroaktiva tiden när det inom samma tidsperiod finns ändringar som påverkar förmånen i ökande och minskande riktning.

För att illustrera frågeställningen lämnas här följande exempel som beskriver nuvarande tillämpning.

Exempel

En pensionär som har bostadstillägg inkommer i juni 2018 med en uppgift om att hens hyra har höjts från 1 mars 2018, och att hens privata pension har höjts från 1 januari 2018. Omräkning framåt i tiden blir från juli 2018.

Den tillämpning vi har idag är att vi för den retroaktiva perioden betalar ut mer bostadstillägg för de månader där bostadstillägget blir högre. Samtidigt gör vi en bedömning av om felaktiga utbetalningar för andra månader inom perioden kan vara

2018-08-31

grund för att starta ett återkravsärende. Myndigheten betalar alltså ut mer bostadstillägg med ena handen och påbörjar ett återkravsärende med andra handen, trots att det avser en och samma retroaktiva period. Den nuvarande tillämpningen strider mot det allmänna rättsmedvetandet och ligger inte i linje med myndighetens ansvar att handlägga ärenden så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Utöver det innebär tillämpningen att förmånstagarna orsakas olägenheter med att myndigheten för samma period först betalar ut mer ersättning och sedan kräver tillbaka ersättning. Denna hantering ifrågasätts också regelbundet av våra förmånstagare. Det finns därför anledning att ta ställning till en förändring av tillämpningen.

Skälen för ställningstagandet

Gällande rätt

Enligt 103 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB) ska bostadstillägget omprövas när något förhållande som påverkar tilläggets storlek har ändrats.

Av 103 kap. 4 § SFB framgår att en ändring av bostadstillägget ska gälla från och med månaden efter den månad då anledningen till ändring har uppkommit. En ändring av bostadstillägget ska dock gälla från och med den månad under vilken de förhållanden har uppkommit som föranleder ändringen, om förhållandena avser hela den månaden. Gäller det höjning av tillägget ska även 101 kap. 10 § beaktas.

Enligt 101 kap. 10 § SFB lämnas bostadstillägg från och med den månad som anges i ansökan, dock inte för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden, om inte annat anges i 10 a §.

Enligt 110 kap. 4 § första stycket SFB ska den som vill begära en förmån (sökanden) ansöka om den skriftligen. Detsamma gäller begäran om ökning av en förmån.

Analys

Tillämpningen ska ske med utgångspunkt i de beskrivna bestämmelserna. Grunden för att ompröva bostadstillägget vid ändrade förhållanden finns i 103 kap. 2 och 4 §§ SFB samt i begränsningen av möjligheten att begära ökning av förmån retroaktivt (101 kap. 10 § SFB). Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska vår hantering vara följande.

Exempel 1

En pensionär som har bostadstillägg inkommer i juni 2018 med en uppgift om att hens hyra har höjts från 1 mars 2018, och att hens privata pension har höjts från 1 januari 2018. Omräkning framåt i tiden blir från juli 2018.

Den retroaktiva omräkningsperioden omfattar tiden från januari 2018 till och med juni 2018. Det som händer är först den höjda privata pensionen (minskning av bostadstillägget) från januari 2018. Sedan inträffar en höjning av hyra från mars 2018 (ökning av bostadstillägget). Inom den aktuella perioden finns alltså omständigheter som leder till både lägre bostadstillägg och till högre bostadstillägg. Vi ska göra en beräkning av perioden i sin helhet som kan resultera i en ytterligare utbetalning till pensionären eller inte. Om beräkningen resulterar i att ingen ytterligare utbetalning ska göras ska det utredas om det finns skäl att starta ett återkravsärende. Någon

återkravsbedömning görs alltså inte i omprövningsärendet och i den beräkning som omräkningen innebär.

Exempel 2

En pensionär som har bostadstillägg inkommer i juni 2018 med en uppgift om att hens hyra har höjts från 1 januari 2018, och att hens privata pension har höjts från samma datum.

Den retroaktiva omräkningsperioden omfattar tiden från januari 2018 till och med juni 2018. Det som händer först är att pensionärens hyra höjs (ökning av bostadstillägget). Eftersom en ökning av förmån ska begäras skriftligen och det finns en retroaktiv begränsning kommer den nya hyran kunna beaktas först från 1 mars 2018. Höjningen av den privata pensionen innebär minskning av bostadstillägget och då finns inga begränsningsregler som påverkar omräkningen. Vi ska göra en beräkning av perioden i sin helhet som kan resultera i en ytterligare utbetalning till pensionären eller inte. Om beräkningen resulterar i att ingen ytterligare utbetalning ska göras ska det utredas om det finns skäl att starta ett återkravsärende. Någon återkravsbedömning görs alltså inte i omprövningsärendet och i den beräkning som omräkningen innebär.

Konsekvenser av föreslagen tillämpning

Förslaget till rättsligt ställningstagande har beretts inom myndigheten och även remitterats till Försäkringskassan. Försäkringskassan har lämnat följande synpunkter. Den enskilde kan genom den föreslagna tillämpningen lida rättsförluster eftersom beräkningssättet med en summering av hela den retroaktiva perioden kan betraktas som en "förtäckt" återkravsbedömning. Om inte en återkravsbedömning görs fullt ut och samtliga återkravsregler beaktas, även möjligheten till eventuell eftergift, kan rättsförluster uppstå för den enskilde eftersom hen skulle kunna ha rätt till en ännu högre förmån om t.ex. eftergift hade kunnat beviljas.

Pensionsmyndighetens uppfattning är att situationen som är beskriven i det rättsliga ställningstagandet är en omräkningssituation med anledning av ändrade förhållanden. Myndighetens uppgift är att vid den tidpunkten bedöma om den enskilde, utifrån förändrade omständigheter, har rätt till mer bostadstillägg än det som utgår just nu eller inte. Frågan vid den tidpunkten är inte om förmånstagaren ska vara återbetalningsskyldig.

Pensionsmyndigheten har ett ansvar att betala ut rätt ersättning och ska aktivt arbeta för att motverka felaktiga utbetalningar. Bostadstilläggets konstruktion är en tilläggsförmån som vid varje given tidpunkt ska baseras på de aktuella omständigheterna som ska beaktas vid beräkningen av förmånen. Att myndigheten använder korrekta uppgifter vid omräkningstidpunkten kan inte anses innebära att den enskilde kan lida en rättsförlust. Det är myndighetens skyldighet att besluta om och betala ut den summa som den enskilde har rätt till vid beaktande av samtliga de omständigheter som är kända vid tidpunkter för beslutet. Det är således Pensionsmyndighetens uppfattning att den föreslagna tillämpningen inte kan anses medföra rättsförluster för förmånstagaren. Den enskilde får den ersättning som hen har rätt till utifrån de aktuella omständigheterna och att få rätt ersättning kan inte medföra en rättsförlust. Den föreslagna tillämpningen måste snarare anses gå i linje med det allmänna rättsmedvetandet i samhället.

Bedömning

Pensionsmyndigheten har det övergripande uppdraget att beträffande pensionsförmåner betala ut rätt ersättning och motverka felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten ska utreda ärendena efter dess beskaffenhet och ska med utgångspunkt i omständigheterna som kommit fram fatta materiellt korrekta beslut. Av bestämmelserna framgår att bostadstillägget ska omprövas när något förhållande som påverkar tilläggets storlek har ändrats. Pensionsmyndigheten ska därför inte betala ut ytterligare ersättning samtidigt som vi eventuellt startar en återkravsutredning som kan leda till beslut om återbetalning, när det avser samma retroaktiva period.

Den tillämpning som myndigheten hittills har haft innebär i praktiken ofta att förmånstagaren blir överkompenserad, då mindre felaktiga utbetalningar inte leder till ett beslut om återbetalning. Att en förmånstagare inte otillbörligt ska gynnas och bli överkompenserad är en grundsten inom socialförsäkringen och andra system som innehåller olika former av bidrag. (Jämför bland annat reglerna om sammanträffande av förmåner i 107 kap. SFB.)

Tillämpningen framöver ska behandla den retroaktiva tiden som en sammanhållen period. Det innebär att vi ska ta ställning till om pensionären verkligen har rätt till någon ytterligare utbetalning, sett till den retroaktiva perioden i sin helhet. Vi ska beakta samtliga de omständigheter som är kända vid tidpunkten för omräkningsbeslutet. En sådan summering kan resultera i att den enskilde antingen kan ha rätt till mer bostadstillägg för perioden eller inte. Det ska alltså inte vara möjligt att betala ut mer ersättning och samtidigt påbörja en återkravsutredning, när det handlar om samma retroaktiva period i ett och samma beslut. En motsatt tillämpning skulle leda till materiellt felaktiga beslut.

Detta rättsliga ställningstagande har beslutats av chefsjuristen Mikael Westberg efter föredragning av juristen Tina Svensson. I den slutliga handläggningen har även juristen Therese Ahrling deltagit.

Beslutet har föregåtts av beredning med utvecklingsavdelningen och produktionsavdelningen samt remiss med Försäkringskassan.



Mikael Westberg



Tina Svensson